

Une méthode participative pour mesurer la durabilité urbaine.

Le cas du Moniteur des Villes Flamandes

Dr. Thomas BLOCK

Urban Policy Research Centre (UPRC) – Universiteit Gent (Gand, Belgique)

thomas.block@ugent.be

Jo VAN ASSCHE

Centre for Sustainable Development (CSD) – Universiteit Gent (Gand, Belgique)

jo.vanassche@ugent.be

Prof. Dr. Herwig REYNAERT

Centre for Local Politics (CLP) – Universiteit Gent (Gand, Belgique)

herwig.reynaert@ugent.be

1. Introduction

En mars 2009, une troisième édition du moniteur urbain a été présentée par le Gouvernement Flamand. Pour les gouvernements des villes flamandes il est crucial de savoir dans quelle mesure la ville-même est viable et durable à mi-temps de cette législature locale. Ce moniteur urbain contient une liste de plus de 200 indicateurs, qui sont à renseigner des débats sur quelques dizaines de thèmes relatifs à la viabilité et la durabilité de la ville. Les hommes politiques, les fonctionnaires et la presse pourront alors comparer les villes entre elles, indicateur par indicateur, ou mieux, thème par thème.

Par une description détaillée du processus de développement de cet instrument stratégique de mesure et d'apprentissage, nous espérons pouvoir fournir des éléments intéressants pour toute personne qui veut ou doit faire appel à des indicateurs (de durabilité). Deux éléments ont joué un rôle central dans ce processus. D'une part, tous les indicateurs du moniteur urbain sont basés sur une vision de durabilité composée d'objectifs et d'intentions qui indiquent clairement quel objectif les acteurs urbains veulent poursuivre avec la ville. Ensuite, cette vision et les indicateurs ; qui s'y rattachent, ont été élaborés en concertation avec quelques centaines d'experts des 13 centres urbains, l'administration Flamande, de la société civile et du monde académique. Le processus de développement se caractérise donc, d'une part, par des choix difficiles et parfois radicaux et, d'autre part, par beaucoup de discussions et de concertation.

Dans la première partie de l'article, nous allons aborder les principales caractéristiques du moniteur urbain. Une première condition pour parvenir à une série d'indicateurs utilisables est en effet une délimitation claire de l'objectif et des fonctions de l'instrument. Ensuite, nous expliquons en détail et étape par étape le processus de développement conceptuel et technico-instrumental du moniteur urbain. Hormis une description de ce processus, nous y ajoutons également des réflexions, lorsque cela s'y prête. Dans les conclusions, nous parcourons brièvement quelques points importants qui sont essentiels pour l'établissement d'une série d'indicateurs stratégiques en vue d'un développement urbain durable.

2. Quel est l'objectif du Moniteur des Villes Flamandes?

2.1. Monitoring et 'gouvernance urbaine'

Dans les vingt dernières années, les systèmes de gouvernance des villes européennes ont connu un processus de pluralisation, autrement dit, de multiplication des acteurs et de dispersion des ressources nécessaires à mener une politique urbaine ambitieuse. Aussi les autorités ne semblent-elles (plus) avoir de prise sur certaines évolutions sociales, les citoyens exigent de plus en plus (d'interventions) des pouvoirs publics, les autorités étendent leurs attributions, volontairement ou non, de nouvelles spécialisations et des structures publiques peu claires apparaissent, toutes sortes de limites deviennent plus vagues ou plus temporaires, les structures commencent à se mélanger, etc. En bref, la prise de décisions et l'adoption de politiques par les pouvoirs publics interviennent de plus en plus via des réseaux ('policy networks') et au travers de différentes échelles et, de moins en moins, dans les cadres formels, institutionnels et bureaucratiques d'un même niveau politique. Le 'Gouvernement' évolue donc en une notion fourre-tout populaire de 'multi-actor and multi-level governance'. Le gouvernement à multiples acteurs concerne une certaine 'horizontalisation': les sous-systèmes pouvoirs publics, marchés et sociétés s'imbriquent de plus en plus étroitement si bien que les acteurs publics et (semi-)privés dirigent (et gèrent) la société en interaction. Le composant à multiple échelles indique que la formation et l'exécution de la stratégie interviennent également sur et au travers de niveaux ou paliers différents. La littérature relative à la gestion de la transition insiste beaucoup sur les avantages de la notion de gouvernance pour la politique de durabilité (Voss et al., 2006).

Dans nos sociétés, avec leurs systèmes administratifs complexes, nous constatons également que le nombre de faits, de chiffres, d'indicateurs, de sondages, d'enquêtes de satisfaction, de monitorings, etc. connaît une croissance exponentielle. Dans notre 'société de connaissance', nous essayons en effet de cerner le mieux possible la complexité évoquée précédemment. Fortement stimulées par le 'New Public Management', des techniques du secteur privé sont transférées très régulièrement dans le domaine public. Par conséquent, les mesures des performances et des effets de la stratégie qui s'inscrivent plutôt dans le prolongement des modèles de 'gouvernement' sont surtout populaires. Nous pensons par exemple aux modèles de qualité comme la Balance Scorecard développée par Kaplan et Norton (1996) et le modèle Excellence de la European Foundation of Quality Management (EFQM). Tels modèles et indicateurs essaient d'analyser le mieux possible l'efficacité et l'efficience de la politique d'une organisation déterminée. A ce propos, nous tenons encore à ajouter que la mesure des effets politiques est une matière particulièrement périlleuse et méthodologiquement complexe. Peut-on par exemple opérationnaliser suffisamment les objectifs pour vérifier s'ils ont effectivement été atteints? Comment mettre les effets en relation avec les mesures prises? La mesure des performances se fixe des objectifs moins ambitieux et est moins contestée. On veut surtout réunir des chiffres qui parlent de la performance de certains acteurs.

A présent que la 'gouvernance' l'emporte de plus en plus explicitement¹, nous devons insister davantage sur une autre manière de gérer les connaissances et les données - en complément aux modèles axés plutôt sur le 'gouvernement'. Dans ce cas, il s'agit principalement de connaissances pertinentes pour les différentes parties du réseau. De tels systèmes de monitoring contiennent des informations aux caractères exogènes à la politique qui se rapportent donc au contexte externe aux acteurs politiques. Ces systèmes ne sont pas (strictement) évaluateurs mais peuvent apporter un input important pour un élargissement de la perspective évaluatrice. L'OCDE soutient depuis quelques années une large orientation sur l'état de la société, tant au niveau national que local (OCDE, 2007). Aussi les études à l'étranger et au niveau international fournissent un nombre croissant de chiffres et d'indicateurs comparables à propos des villes, par exemple le 'Urban Audit' (C.E., 2007), le 'State of the English Cities' (ODPM, 2006), les indicateurs de IISD, etc. Notamment par les efforts du Bureau d'étude du Gouvernement Flamand, par la popularité de l'analyse SWOT² et par le projet de monitoring urbain lui-même, le recensement de l'état de la société prend de l'importance dans les

1

Certains auteurs reconnaissent certes la complexité précédente, mais estiment que la tendance du gouvernement en un gouvernement n'est cependant pas aussi évidente et absolue qu'on ne le prétend en général.

2

Pour déterminer les 'Strengths' et 'Weaknesses', on se concentre sur des facteurs internes mais, pour déterminer les 'Opportunities' et les 'Threats', il convient d'analyser l'environnement externe.

administrations locales en Flandre. Naturellement, l'utilisation du monitoring de la société urbaine dépend fortement de la nature, de l'intensité et de la focalisation de l'orientation sur la société externe des administrations (urbains).

2.2. La définition du moniteur urbain

Pour éviter toute confusion et pour pouvoir bien cadrer les résultats du moniteur urbain, nous estimons pertinent et nécessaire d'expliquer étape par étape les caractéristiques et fonctions du moniteur urbain.

(1) Le moniteur urbain est un instrument de mesure, de communication et d'apprentissage au niveau stratégique destiné à tous les acteurs impliqués dans le développement urbain (= gouvernance à multiples acteurs)

Le moniteur urbain est un instrument au niveau stratégique. Nous entendons par là qu'il aborde la durabilité urbaine d'une manière intégrée. Une focalisation aussi large, que la notion de développement durable suppose (ou exige) des indicateurs choisis sélectivement et un maximum de données comprimées. Etant donné que de nombreux concepts se réduisent difficilement à un seul chiffre, il y a un grand nombre d'indicateurs postulés (maximum 200). Etant donné que le moniteur urbain poursuit plutôt un objectif à (moyen) long terme, il n'est cependant pas nécessaire d'actualiser tous les chiffres chaque année.

Le monitoring permet à la ville à se connaître. Chaque indicateur donne un feed-back sur l'évolution de phénomènes complexes. Les acteurs apprennent si la ville évolue ou non dans la bonne direction et si des problèmes surgissent. Les effets d'apprentissage du moniteur urbain résident dans la mise en place d'un regard commun sur la ville (qui voit quoi ?), dans la communication et la discussion à propos des indicateurs (qui mesure quoi ?), dans la discussion à propos de la façon dont les tendances doivent ou peuvent être modifiées (que faut-il faire ?), dans la discussion à propos du partage des responsabilités (qui doit faire quoi ?) et dans la création de partenariats (comment peut-on collaborer ?). Dans son ensemble, le moniteur urbain est un instrument de communication sur la ville et son développement, entre l'administration municipale, les habitants, les initiatives citoyennes, les entreprises, etc.

Bien qu'il soit destiné à toute personne qui est impliquée dans le développement urbain, le moniteur urbain sert en premier lieu aux débats des politiques publiques au niveau du conseil municipal, du collège, du comité de management de la fonction publique, de ces organes collectifs, donc, qui sont responsables du fonctionnement pratique des administrations municipales et des grandes orientations de la politique. Toutefois, le moniteur urbain peut aussi être utile, par exemple pour les organisations dans les initiatives citoyennes urbaines qui estiment vouloir marquer de leur empreinte le développement urbain.

(2) Le moniteur urbain n'est pas une mesure des effets de la politique ou une mesure des performances, mais contient des indicateurs urbains qui montrent les évolutions pertinentes pour un développement urbain durable

Un monitoring mesure et travaille avec des indicateurs. Les indicateurs sont utilisés pour résumer et traduire des phénomènes vagues et complexes de la manière la plus représentative possible et ce en fonction d'un objectif. Le moniteur urbain contient des indicateurs mesurant l'état de la ville. Ces indicateurs illustrent des évolutions de facteurs et acteurs qui font partie de la société urbaine. Le moniteur urbain est par conséquent l'un des instruments qui doit améliorer la qualité de l'analyse de la société urbaine. Une telle analyse doit donner un bon 'status quaestionis' des problèmes, des potentiels et des développements attendus à court, moyen et long terme, dont la ville et la politique urbaine doivent en l'espèce tenir compte si les acteurs urbains veulent promouvoir un développement durable de la société urbaine.

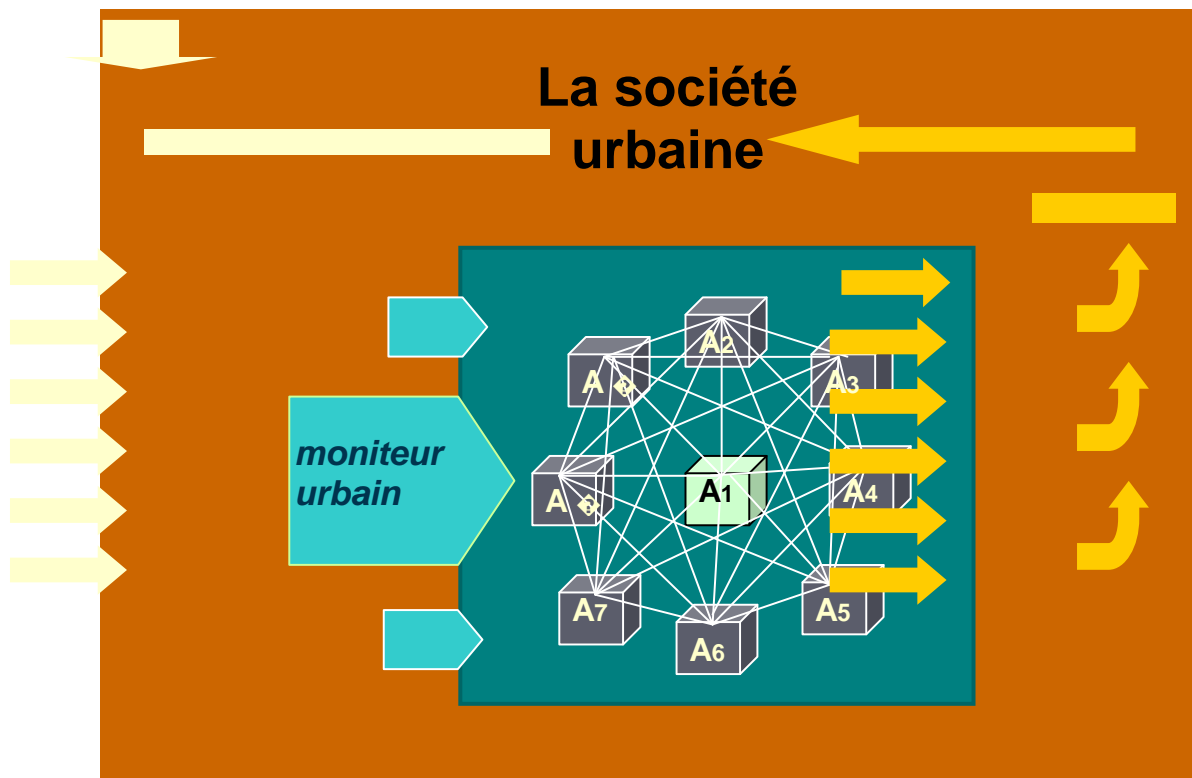
Le moniteur urbain n'indique pas directement qui dans quel service et à quel niveau politique a fait quoi hier, et ce qu'il devra faire demain. Le moniteur urbain ne comprend pas davantage d'indicateurs politiques ni de ceux de type administratifs. Les mesures des performances et des effets politiques s'en chargent. Le moniteur urbain est donc complémentaire à ces systèmes de mesure plutôt opérationnels. Le moniteur urbain n'est donc certainement pas un instrument d'évaluation des programmes opérationnels de certains services. Il n'a pas été développé non plus comme un instrument pour l'évaluation de la politique de l'administration municipale. La société urbaine regroupe en effet beaucoup plus d'acteurs que l'administration municipale (p.ex. les autorités supralocales, les entreprises, les ONG's, les citoyens). Le moniteur urbain peut cependant être considéré comme un instrument d'évaluation à un niveau très général, comme une évaluation des effets collectifs sur la société urbaine de tous les actes et efforts des différents acteurs publics et privés.

(3) Le moniteur urbain a pour but de mieux étayer la politique stratégique de tous les acteurs pertinents et du gouvernement urbain en particulier

Le moniteur urbain doit alimenter le processus politique stratégique de tous les acteurs. L'élaboration d'une stratégie est cependant une donnée très complexe. Notre approche correspond à une perspective qui voit l'élaboration d'une stratégie comme 'concevoir avec jugement, parvenir à une vision intuitive et apprendre progressivement; cela consiste à la fois à transformer et à valider, il faut une acquisition individuelle des connaissances et une interaction sociale; une collaboration mais aussi un conflit; il faut analyser et programmer préalablement et négocier pendant le processus et le tout en réaction à un environnement qui peut être extrêmement exigeant' (Mintzberg et al., 1998). Le rôle des chiffres en général et du moniteur urbain en particulier est donc relatif et doit toujours être considéré dans les proportions et le contexte adéquats.

Dans ce projet, les ambitions du gouvernement urbain (cf. A1 dans le schéma ci-dessous) jouent un rôle central mais le moniteur urbain peut tout aussi bien donner de la matière ou des éléments à des débats stratégiques au niveau Flamand, dans des entreprises et des écoles dans la ville, dans les initiatives citoyennes, les services subventionnés, etc. (cf. 2, A3,...).

Schéma 1 : *Le moniteur urbain renforce l'analyse de la société urbaine des différents acteurs*



Nous considérons donc le gouvernement urbain dans une approche systémique. Nous pouvons en effet déduire de la Schémé 1 que le gouvernement urbain fait partie, du système de la ville en tant que communauté de vie, par laquelle nous entendons l'ensemble de tous les acteurs qui opèrent dans ou vis-à-vis de la ville. L'approche systémique met surtout l'accent sur la relation entre l'organisation et son environnement social. L'instrument se trouve du côté entrée du système. Les outputs (actions et interprétations des divers acteurs) travaillent sur la société urbaine et leur impact conjoint (les effets de tous les outputs) influence les caractéristiques de cette société urbaine. Dès lors, ils deviennent un nouvel input pour le système urbain et, en particulier, pour le gouvernement urbain. Le moniteur urbain mesure donc les résultats des actions de nombreux acteurs dans le contexte urbain (et en dehors de la ville, par exemple l'impact d'actions des autorités centrales).

3. Développement des indicateurs

3.1. Une approche en 2 pistes: approche technico-instrumentale contre implémentation

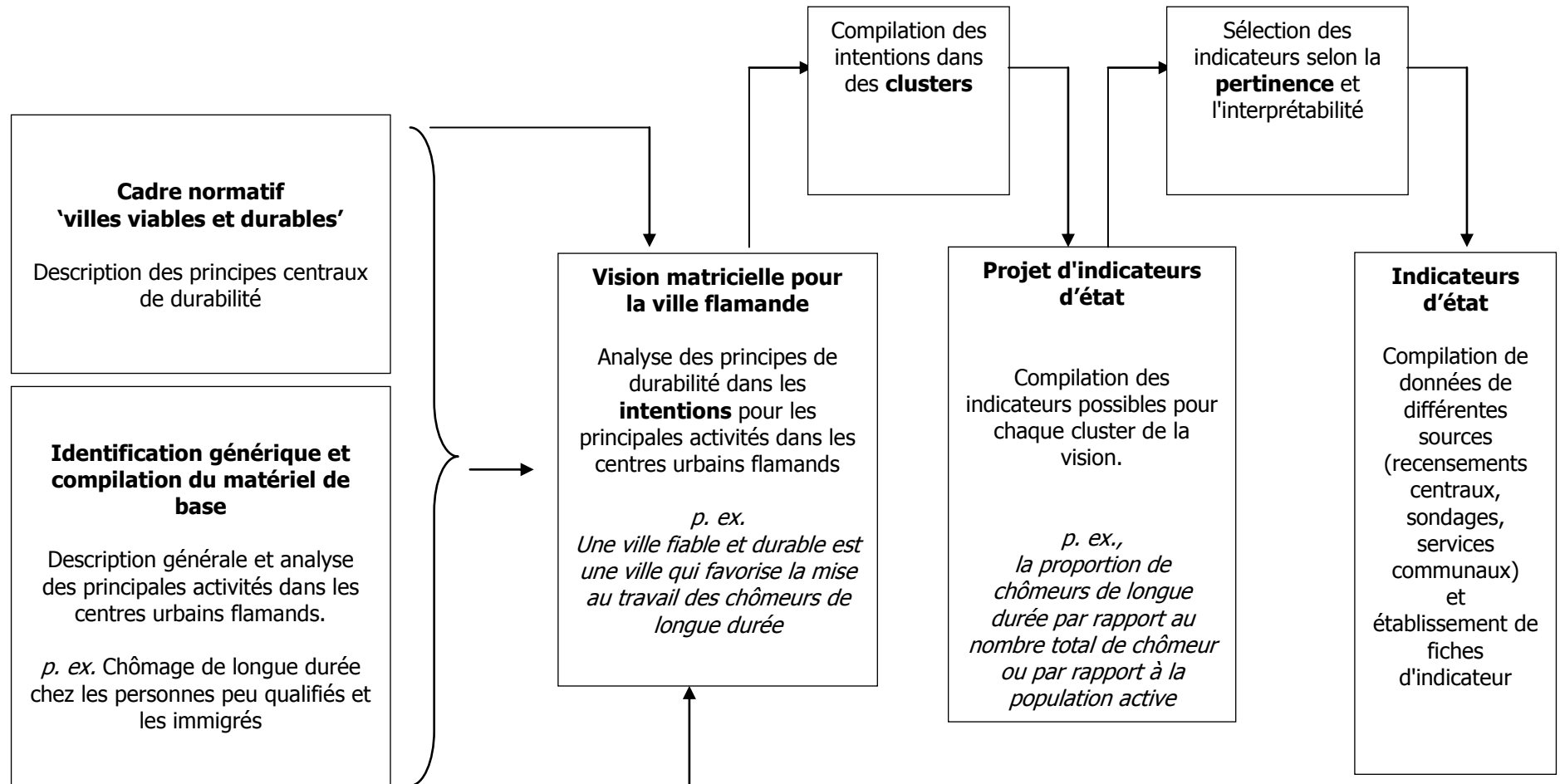
Une stratégie en deux pistes a été suivie pour développer le moniteur urbain. Les deux pistes ont entretenu une interaction réciproque pendant le processus de développement. La première piste portait sur l'élaboration conceptuelle et technico-instrumentale du moniteur urbain pour les villes flamandes. L'objectif principal de cette piste était de déterminer ce qu'il faut entendre par ville flamande viable et durable et comment nous pouvons ensuite le mesurer. La participation de tous les intéressés, en particulier de ces centres urbains, était essentielle en l'occurrence. C'est cette piste de recherche qui est expliquée en détail dans le présent article.

La deuxième piste était focalisée davantage sur une approche organisationnelle, administrative et stratégique : dans quel contexte administratif le moniteur urbain s'inscrit-il ? Comment ce contexte agit-il sur l'instrument et comment un tel instrument peut-il éventuellement exercer lui-même une influence sur ce contexte ? Cette étude a été réalisée dans quatre villes: Anvers, Louvain, Malines et Ostende. Cette radioscopie des organisations urbaines a conduit à quatre rapports et un conseil pour les autorités flamandes et municipales à propos de l'intégration instrumentale et organisationnelle du moniteur urbain.

3.2. Présentation schématique

Le Schéma 2 montre une présentation schématique de notre méthode de travail. Sur la base de la littérature existante et du cadre de réflexion relatif au développement durable, nous avons développé, en concertation avec des centaines d'experts, une vision pour une ville viable et durable. Cette vision est un document indispensable parce qu'elle offre le cadre normatif au choix des indicateurs urbains pertinents. C'est seulement après avoir sélectionné les indicateurs souhaités que nous avons commencé la recherche de chiffres utilisables et que nous avons pu compléter les fiches des indicateurs.

Schéma 2 : Etablissement des indicateurs



3.3. Des concepts à la vision: en passant par des principes et activités

De nombreuses directives utilisables à propos de l'établissement d'une série d'indicateurs stratégiques ne sont pas présentes. La déclaration d'Istanbul, à l'occasion de la conférence de l'OCDE relative à la mesure des progrès des sociétés et communautés en juin 2007 (cf. supra) et les 'principes de Bellagio' (Hardi, Zdan, 1997) constituent une exception à cette règle. Nous n'avons pas utilisé ces principes comme fil conducteur mais nous avons constaté ultérieurement que notre approche était conforme à ces principes.

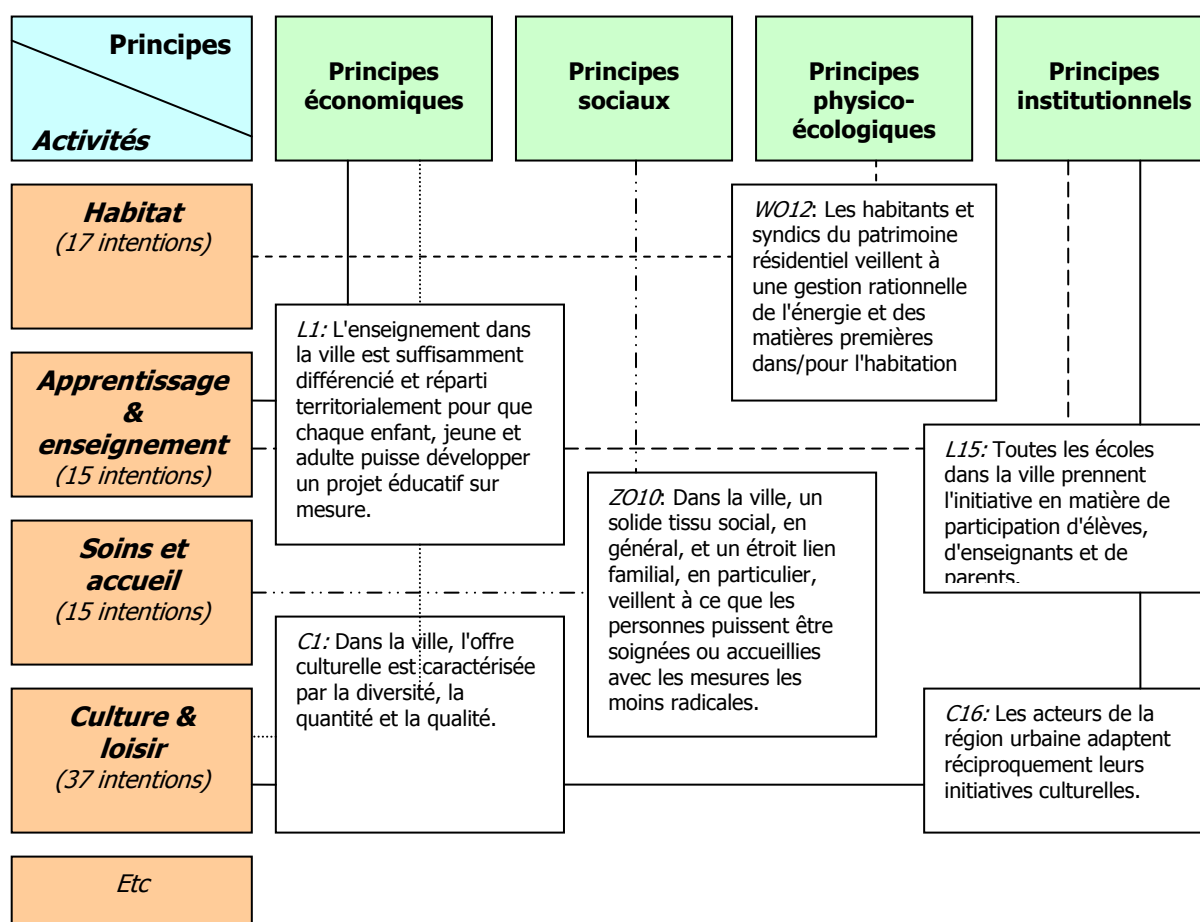
Le premier principe de Bellagio souligne l'importance d'un processus préalable de formation d'une vision qui soit pertinente pour le processus décisionnel. Ce principe est évident - surtout à présent que le moniteur urbain est là. Il est beaucoup moins évident de déterminer comment développer alors cette vision. Pour parvenir à une vision d'une ville flamande viable et durable, nous avons utilisé deux sources au départ : la littérature générale relative à la viabilité et durabilité (ex le rapport Brundtland 'Our Common Future', WCED, 1987) et les documents qui ont finalement débouché sur le Livre Blanc de la Politique Urbaine. Nous avons ainsi déjà quelques indicateurs importants pour une vision, fût-elle encore assez vague. Le développement (participatif) d'une vision sur le plan de la viabilité et de la durabilité de la ville flamande n'était donc pas un exercice évident et simple. Même si nous avons pu partir de quelques principes normatifs de départ à propos du développement durable, nous avons dû opérer de nombreux choix. Le choix le plus crucial concernait le point de vue pour opérationnaliser davantage les notions de viabilité et de durabilité urbaine. Dans la littérature, nous avons encore trouvé différents points de vue pour analyser ces notions dites fourre-tout. Les principaux points de vue que nous avons étudiés reposent sur des piliers, des formes de capitaux, des principes et/ou des facettes (ex Rotmans, Van Asselt, 2000; Spangenberg, Bonniot, 1998), des acteurs et/ou des groupes-cibles (ex dans les Balance Scorecards), des domaines politiques, des secteurs et/ou des départements (cf. nombreuses notes politiques dans chaque commune), des objectifs, des priorités, des valeurs ou des fonctions. Naturellement, ces points de vue sont rarement appliqués tels quels ou sans être associés en pratique (comme le révèlent les exemples). Nous avons également opté pour une combinaison de plusieurs points de vue. Nous avons développé la vision d'une ville flamande viable et durable à l'aide d'une vision matricielle dans laquelle les principes de durabilité sont imbriqués avec les principales activités (ou secteurs, ou domaines) dans la ville.

Les principes directeurs de durabilité concernent des points de départ économiques, sociaux, physico-écologiques et institutionnels. Donc, il est important que la demande (besoins, souhaits, pouvoir d'achat, etc.) et l'offre (produits, services, engagements volontaires, etc.) soient adaptées l'une à l'autre dans la ville (principes économiques). Dans une ville durable, aussi la 'justice sociale' joue un rôle central (solidarité intragénérationnelle - principes sociaux). La justice intergénérationnelle se traduit surtout par des critères écologiques. Aussi la conception, l'aménagement et l'entretien de l'infrastructure et de l'espace public contribuent à la viabilité et à la durabilité de la vie urbaine (principes physico-écologiques). Enfin, nous prêtons aussi attention aux principes institutionnels en ce qui concerne la confiance des citoyens et la légitimité, la responsabilité, la participation dans tous les milieux de vie, la justification dans le débat public, l'efficacité et l'harmonisation (principes institutionnels). Les quatre principes passent par toutes les activités dans la ville et ils commandent la vision de la ville. Dans une note de travail de quelques pages, nous avons élaboré les quatre principes au centre urbain flamand.

Ce cadre général et normatif a dû être complété par le matériel propre aux villes flamandes. A cet effet, nous avons fait un usage précieux des 18 études préliminaires qui ont été développées au sein du Task Force Politique Urbaine. Ces études préliminaires ont conduit au livre blanc relatif à la politique urbaine (De Rynck et al., 2003). Ces études préliminaires, consacrées à toutes les activités importantes dans la ville, donnent un bon point de vue de la problématique urbaine en Flandre. En d'autres termes, le débat de la durabilité nous a apporté les principes, le livre blanc de la politique urbaine nous a apporté la matière première. L'imbrication des deux nous a amené à une vision matricielle composée d'objectifs et d'intentions pour une ville flamande viable et durable. Le Schéma 3 démontre comment

la vision matricielle combine les rangées et les colonnes. Dans les rangées figurent les domaines d'activités (habitat, culture et temps libre, enseignement, travail et entreprise,...), dans les colonnes figurent les quatre grands principes à partir du concept de la durabilité (voir la page précédente, troisième alinéa). Ainsi, nous combinons des activités avec des principes et des principes au travers d'activités. A l'intersection des rangées et des colonnes se trouvent les intentions ou les objectifs indicateurs sur lesquels sont basés les indicateurs. Par le choix de cette maîtrise, nous essayons de stimuler un nouveau regard sur la ville (intégration et imbrication à l'aide de principes), sans perdre de vue la reconnaissabilité politique et administrative (les domaines d'activités sont étroitement liés aux domaines politiques souvent présents dans la ville). Par la plupart des intéressés, cette approche a été perçue comme pratique et rafraîchissante. Plus et mieux qu'à l'heure actuelle mais pas pour autant tellement révolutionnaire qu'on en oublie la praticabilité.

Schéma 3 : La vision matricielle représentée schématiquement à l'aide de six exemples



Une première version de cette vision matricielle, encore fraîche et inachevée, a été mise à la discussion lors de 21 réunions d'experts³, lors de différents groupes-pilotes et dans les villes de piste 2 (cf. supra). De cette manière, des centaines d'experts ont été consultés. Pendant ces réunions, des intentions ont été ajoutées, soulignées et supprimées, renforçant sans cesse la vision matricielle. Chaque terme qui est utilisé pour la description des intentions (et des clusters) est donc le fruit d'un consensus à propos de la formulation exacte. Ce processus participatif a conduit à une vision générique d'une ville viable et durable qui se compose de 175 intentions. La version complète de cette vision matricielle (aussi en

³ Les réunions d'experts ont toujours été organisées par domaine d'activité et sont fréquentées par 15 experts en moyenne, à la fois des centres urbains et de l'administration flamande, de la société civile et du monde académique.

français) figure sur le site web de Urban Policy Research Centre (www.UPRC.UGent.be – publications 2008), où toutes les intentions de la vision matricielle sont réparties entre les 8 domaines d'activité et les 4 principes. La vision matricielle ne forme cependant pas toujours un tout concluant. Il peut y avoir des tensions, à la fois au sein d'un domaine d'activité (entre des intentions conflictuelles dans différentes colonnes) et entre des domaines d'activités. Nous n'avons pas éliminé ces tensions, au contraire nous avons tenté de les exposer. Elles font naturellement aussi partie des discussions à propos des choix stratégiques: on ne peut pas tout faire en même temps.

L'approche participative a été intensive. Un effet collatéral du moniteur urbain est qu'il a réuni de nombreuses personnes dans des discussions intéressantes à propos de la ville. Le réseau constitué entre les collègues des différentes villes et entre les acteurs flamands et locaux a été intensifié. Les fonctionnaires des 13 centres urbains, surtout, ont été impliqués dans le processus, la participation des hommes et femmes politiques (locaux) a été sensiblement inférieure. Cette méthode de travail a cependant aussi ses limites. Le parachèvement des intentions et leur formulation selon la base la plus étendue possible suscitent des questions quant à l'opérationnalisation systématique du concept de la durabilité. En aspirant expressément à un consensus, on a, par exemple, été amenés à se demander quelles conséquences cela pouvait avoir sur la vision matricielle et les intentions. La vision matricielle et les intentions sont-elles dès lors devenues trop honnêtes? Trop générale? C'est un effet indésirable possible d'une méthode de travail participative intensive.

Nous avons découvert aussi que la formation d'une vision n'était pas encore aussi forte sur tous les composants de la politique urbaine. En matière de sécurité, de mobilité, de nature et d'environnement, il est clair que nous ne devons pas partir de zéro. La détermination des intentions s'y est déroulée de manière relativement simple. Sur le plan de l'entreprise dans la ville et du domaine d'activités en matière de soins et d'accueil, il est vite apparu clairement que l'on n'était pas encore très loin. Le résultat de l'exercice nous donne cependant des raisons d'espérer.

Nous avons constaté que la vision matricielle, bien qu'elle n'ait pas été officiellement approuvée par les administrations urbaines⁴, avait une valeur autonome. Elle peut certainement déjà servir pour étayer les débats dans les villes. Elle peut aider aussi à découvrir certaines lacunes dans la politique urbaine. Nous devons cependant garder à l'esprit que la vision matricielle a été développée en fonction de la mesure et non en fonction de la politique à mener. La vision matricielle permet de construire un consensus pour concevoir ainsi une série générique d'indicateurs pour une ville Flamande viable et durable.

3.4. De la vision aux indicateurs: sélection naturelle?

La vision matricielle est un document indispensable parce que celle-ci offre le cadre de réflexion pour le choix des indicateurs pertinents. Tout comme pour la vision matricielle, la conception de ces indicateurs a été effectuée d'une manière participative, dans une démarche que l'on a appelée 'la co-élaboration' des indicateurs. Le moniteur urbain a donc vu le jour grâce et au travers de nombreuses discussions avec toutes sortes d'intéressés et, dès lors, n'est pas le produit de scientifiques. Nous avons organisé une deuxième série de réunions d'experts mais cette fois sur les indicateurs qui pouvaient être associés aux intentions de la vision matricielle. Pour éviter une explosion de ces indicateurs, les intentions par domaines et principes ont été 'regroupées' thématiquement pendant cette recherche. Un cluster se compose de plusieurs intentions regroupées pour former un élément ou thème qui nécessite certainement la conception d'un ou plusieurs indicateurs⁵. Chaque thème a dû ensuite être traduit en une série d'indicateurs souhaités, si bien que le thème est devenu 'mesurable'. Nous ne nous sommes

⁴ Par conséquent, nous préférons parler de manière plus générale d'"intentions": que devrait-il se passer ou y avoir dans une ville viable et durable.

⁵ On trouve l'information concrète dans Block, T., Van Assche, J., Vandewiele, D., De Rynck, F., Reynaert, H., *Les villes tiennent le cap? Moniteur Urbain pour des villes flamandes viables et durables*. Politique Urbaine du Gouvernement Flamand, 2008.

pas facilité la tâche, ni celle des villes et nous sommes chaque fois partis à la recherche des indicateurs les plus souhaités: 'nous voulons cet indicateur parce qu'il traduit le mieux les intentions de ce cluster'. C'est ensuite seulement que nous nous sommes demandés si des chiffres étaient disponibles pour ces indicateurs. Souvent, c'est en effet l'inverse qui se produit en pratique: des indicateurs sont conçus à partir de chiffres disponibles.

Après traitement de l'input des nombreux contacts et réunions, nous disposons de 640 indicateurs de concept. Une sélection des indicateurs s'est imposée, afin que l'utilisation pratique du moniteur urbain soit préservée. Sur la base de quatre critères de sélection nous avons alors déterminé pour quels indicateurs de conception il serait réellement utile de procéder à l'élaboration complète et à la collecte de données: (1) l'indicateur doit entretenir un rapport très clair avec un thème de la vision matricielle; (2) il est nécessaire que nous puissions indiquer sans trop de problèmes d'interprétation si l'indicateur évolue dans la direction d'une meilleure durabilité; (3) les indicateurs qui sont en rapport avec plusieurs domaines d'activités sont prioritaires; et (4) les indicateurs qui touchent les activités de nombreux acteurs dans la ville sont de préférence inclus dans le moniteur urbain. Nos critères diffèrent donc en partie du 'dogme SMART' dans lequel les bons indicateurs doivent être 'Spécifiques, Mesurables, Acceptables, Réalistes et Temporels'. En outre, ils estiment également que seuls les indicateurs dont les données sont disponibles ou facilement accessibles doivent avoir leur place dans la série d'indicateurs.

L'analyse de tous les indicateurs a été un travail difficile parce que l'estimation de la pertinence risquait de devenir subjective par moments. Par l'apport de tous les chercheurs de l'équipe multidisciplinaire, la menace d'un score trop subjectif a pu être écartée. En aspirant à un consensus au sein de l'équipe de recherche, les scores ont été étayés, du moins d'une manière intersubjective. Nous avons présenté les motifs de notre choix lors de plusieurs moments de concertation avec les commanditaires et avec les 13 centres urbains. Par les discussions complémentaires, la fiabilité de chaque score a augmenté pour chaque critère dans chaque indicateur. Dès lors, nous pouvons parler d'une sélection transparente et fiable d'indicateurs pour le moniteur urbain. Laquelle, à son tour a favorisé l'utilisation future du moniteur urbain. Par cette sélection, la liste de 640 indicateurs est devenue nettement plus courte et 'plus stratégique'.

Comme prévu, nous nous sommes heurtés à de grandes différences d'attitude et d'expertise à l'égard du monitoring. Dans les différents domaines (d'activités), nous avons acquis une solide expérience en matière de développement et d'utilisation d'indicateurs. Nous pensons en premier lieu aux domaines d'activités en matière de travail, de sécurité, d'environnement, de nature et de mobilité. En revanche, il y a certains domaines où le développement des données (surtout lorsqu'il s'agit de chiffres à une échelle locale) en est encore à ses balbutiements (ex les indicateurs utilisables à propos de l'entreprise, des soins et de l'accueil). Dans d'autres domaines encore (comme la culture), le moniteur urbain a notamment relancé le débat sur le sens du monitoring et la praticabilité des indicateurs.

3.5. Vient alors seulement la recherche des chiffres utilisables

L'application des critères de sélection nous a conduits à la sélection définitive des indicateurs. La phase suivante de la collecte des données et chiffres a alors commencé. Dans celle-ci, nous voulions doter tous les indicateurs souhaités des données nécessaires. Pour certains indicateurs, il n'y a pas de données pour l'année antérieure; pour d'autres, nous avons pu trouver des données dans des administrations ou universités. Cette recherche nous a beaucoup appris sur la culture des données et la gestion des données en Flandre. Les données peuvent être présentes quelque part mais ne pas pouvoir pour autant être utilisées librement. Elles peuvent ne pas être utilisables directement et exigent souvent un traitement. Les données peuvent être là sans avoir été dégagées. Les données peuvent être présentes au niveau flamand ou au niveau provincial mais pas pour les villes. C'est le cas pour de nombreux recensements ou sources de données centrales. A l'examen, toutes les données ne révèlent pas contenir les informations promises. Nous avons suggéré à plusieurs fournisseurs de données centraux de prêter attention au domicile du répondant ou à la taille de l'échantillon afin qu'ils puissent éventuellement

produire quand même des données fiables pour les centres urbains. C'est ce qui est décrit dans ce que l'on appelle les 'pistes'.

Pour compenser en partie les lacunes des données pertinentes au niveau urbain, on fait également appel aux villes elles-mêmes. En collaboration avec les représentants des administrations urbaines dans le groupe-pilote des villes et les services compétents dans les villes elles-mêmes (à la fois du gouvernement urbain, du Centre Public de l'Assistance Sociale (CPAS) et de la Police), des indicateurs originaux ont été créés. A ce propos, nous pensons par exemple à une série d'indicateurs à propos du degré d'équipement du quartier et de la visibilité de la diversité dans plusieurs services publics. Nous voyons également en l'occurrence que cette forme de collecte décentralisée de données doit encore être mise au point. Parfois, les données sont déjà présentes dans quelques villes mais pas dans d'autres. Dans une ville, elles sont fiables, dans l'autre pas.

Pour une trentaine d'indicateurs, l'équipe de recherche a mis sur pied un sondage étendu dans les 13 villes. Ce 'survey' a été organisé trois fois : en 2004, 2006 et 2008. En 2004, cela a fourni ce que l'on appelle une mesure zéro pour de nombreuses données. Pour la première fois, certaines données ont été recueillies pour les villes d'une manière fiable. Dans le sondage, une attention spécifique a été accordée à la satisfaction avec le quartier et avec la ville, les habitudes de déplacement, l'offre culturelle, les loisirs, la participation culturelle, les informations sur/de la ville, l'implication des citoyens et la confiance dans les pouvoirs publics.

La liste des indicateurs sélectionnés se compose de 190 indicateurs. Le fait que la liste soit finalement un peu plus longue qu'espéré s'explique aussi par deux raisons: (1) différents indicateurs ont été dédoublés parce qu'ils contenaient trop d'informations; et (2) pour différents indicateurs, un indicateur dit de '2^e choix' est utilisé. C'est ce que nous avons fait lorsqu'il est apparu clairement qu'il était impossible de développer des données utilisables pour l'indicateur 'idéal' à court terme. Le nombre est élevé, mais logique compte tenu de la complexité de la notion de 'ville viable et durable' et compte tenu de la spécificité de la méthodologie utilisée. Cependant, le caractère écrasant du moniteur urbain (beaucoup d'informations en même temps) suscite chez quelques personnalités politiques une certaine réserve et une certaine crainte.

Le choix de partir des indicateurs souhaités explique naturellement pourquoi, actuellement, nous n'avons pas encore de chiffres pour un tiers des indicateurs et pourquoi il restera probablement difficile pour un nombre limité d'entre eux d'obtenir des chiffres à court terme. Pour ces indicateurs, nous avons chaque fois recherché un bon '2^e choix' (cf. supra) et nous avons également développé ce que l'on appelle des 'pistes' dans lesquelles nous essayons de spécifier de quelle manière l'indicateur souhaité peut être complété par des chiffres. Nous ne les éliminons pas parce qu'il n'y a pas encore de chiffres. Cela signifierait en effet que nous allons élaguer notre vision matricielle et que nous n'allons plus considérer des aspects pertinents du développement urbain parce qu'il n'y a pas (encore) de chiffres.

Toutes les données pour le moniteur urbain ont été recueillies d'une manière systématique et ciblée. Pour chaque indicateur, nous avons indiqué la qualité des données et le rapport avec la préoccupation (de la vision). Dans ce contexte et dans la perspective d'une gestion précise des données, nous avons par conséquent conçu un formulaire adapté à compléter, basé en partie sur le Dublin Core⁶. Les problèmes d'identification, de définition et d'interprétation ont dès lors été évités dans la mesure du possible. Un tel formulaire standard a permis également de souligner facilement les lacunes de l'indicateur. Une telle fiche d'indicateurs a été complétée pour tous les 190 indicateurs (cf. Block et al., 2008). Dans un premier volet, on y peut trouver des informations assez générales: la définition, les tableaux et graphiques, une explication, la préoccupation (de la vision) et la validité. Ce volet général

6

Chaque fiche était aussi un document Word avec des zones auxquelles des codes XML (masqués) ont été ajoutés. De cette manière, nous avons pu par la suite recueillir facilement des données de toutes les zones, ce qui a profité considérablement à l'élaboration des publications (livres, rapports, sites web).

comporte également une référence à la vision, si bien que les conclusions derrière les chiffres de l'indicateur ressortent clairement. C'est surtout cette partie de la fiche des indicateurs qui indique clairement à chaque utilisateur que l'on ne peut introduire des chiffres tout bonnement 'objectifs' dans le débat mais que chaque chiffre doit être considéré dans sa perspective. La zone 'exhaustivité' de la fiche est importante aussi. Etant donné qu'un seul indicateur en soi est généralement insuffisant et qu'il faut presque toujours réunir plusieurs indicateurs pour se faire une bonne idée d'une problématique, nous mentionnons dans cette zone tous les autres indicateurs pertinents pour considérer le problème ou le thème. Dans un deuxième volet de la fiche des indicateurs, des aspects plus techniques sont expliqués : source de données, fiabilité, coût des données, comparabilité dans le temps et l'espace, périodicité et actualisation. Ces informations illustrent la qualité interne des chiffres et indiquent si les données ont été recueillies de manière systématique et ont été traitées plus avant.

4. Conclusion

Dans cette conclusion, nous tenons à communiquer cinq points prioritaires qui, à notre avis, sont essentiels pour l'établissement d'une série d'indicateurs de durabilité qui s'inscrivent dans la gouvernance urbaine. Chaque fois, nous indiquons aussi brièvement comment nous avons tenu compte de tous ces facteurs dans l'élaboration du moniteur urbain.

Un premier aspect prioritaire concerne la détermination de l'objectif et de la fonction de l'instrument. Que voulons-nous mesurer au juste et pourquoi? L'importance de l'explication de la finalité d'une telle série d'indicateurs stratégiques ne peut être sous-estimée. Dans le projet de moniteur urbain, nous avons opté pour des indicateurs qui nous apprennent quelque chose à propos de l'état de la ville. Il ne s'agit donc pas de données qui évaluent la politique publique de certains acteurs, comme l'administration municipale. En d'autres termes, le moniteur urbain n'est pas une mesure des performances ou des effets d'une politique. Toutefois, les indicateurs peuvent être utilisés comme input pour les analyses d'état ou pour étoffer et stimuler le débat à propos de choix politiques stratégiques.

Comme l'indiquent aussi les principes de Bellagio, une série d'indicateurs stratégiques doit être basée sur une vision claire avec des objectifs transparents. C'est un deuxième aspect prioritaire. Si - comme c'est le cas pour le projet du moniteur urbain - la progrès envers la durabilité est postulée, une vaste perspective est nécessaire et des principes économiques, écologiques et institutionnels ainsi que des principes de justice doivent être énoncés en permanence comme cadre de contrôle. C'est la raison pour laquelle nous avons développé la vision matricielle pour des villes flamandes viables et durables. Il appartient alors aux fonctionnaires et hommes politiques locaux de se demander dans quelle mesure cette vision est complète et pertinente pour leur propre ville ou commune.

Un troisième point prioritaire concerne la participation à l'élaboration des indicateurs locaux. Mieux vaut en effet composer une série d'indicateurs en concertation avec les utilisateurs, les commissionnaires et toutes les autres parties intéressées. De bons accords entre les hommes politiques, les fonctionnaires et, éventuellement, les universitaires ou bureaux de conseil sont importants en l'occurrence. La façon dont tout cela s'inscrit dans le projet du moniteur urbain est unique, même dans le contexte international. Les architectes de l'instrument, une équipe de chercheurs de l'Université de Gand et de la 'Hogeschool Gent', ont pu collaborer de manière intensive et très ouverte avec les autorités publiques. Des centaines d'experts, venus à la fois des villes et des autorités flamandes, complétés par des représentants d'initiatives citoyennes et du monde académique ont discuté du contenu de cet instrument. L'approche participative a également été poursuivie systématiquement dans l'actualisation du moniteur urbain (en 2006 et 2008) et le but est qu'il en reste ainsi au cours des prochaines années.

Dans un quatrième point prioritaire, nous tenons à souligner l'importance de la communication. Les résultats doivent également être 'compréhensibles et accessibles pour tous'. Pour chaque indicateur du

moniteur urbain, une fiche a par conséquent été établie et illustre simplement ce que l'on entend par l'indicateur, fait référence aux problèmes, comprend à la fois un tableau et un graphique, mentionne les sources des données, explique les résultats sans jargon spécialisé. Toutes ces informations n'ont pas seulement été publiées dans un livre mais aussi sur un site web qui est accessible gratuitement et pour tous (www.thuisindestad.be). Les résultats du moniteur urbain ont également été - souvent à plusieurs reprises - présentés séparément dans chaque ville flamande aux hommes et femmes politiques, fonctionnaires, organisations citoyennes et/ou citoyens. Une telle communication peut renforcer le débat à propos des choix politiques stratégiques dans et de la ville. Non seulement les hommes et femmes politiques et les fonctionnaires doivent pouvoir consulter les indicateurs, mais aussi la société civile et les citoyens intéressés.

Enfin, une série d'indicateurs n'est réellement utilisable que si les chiffres sont actualisés sur une base régulière. Les tendances peuvent alors être dégagées: évoluons-nous dans la direction de l'objectif poursuivi ou pas? Ou est-on sur la bonne route? Le monitoring lui-même doit aussi faire partie en permanence d'un processus d'apprentissage. Les éléments faibles doivent être remplacés par de meilleurs.

Dans cet article, nous espérons avoir fourni les briques et le ciment aux hommes et femmes politiques locaux et fonctionnaires qui veulent ou doivent appliquer une (nouvelle) série d'indicateurs stratégiques envers un développement urbain durable.

Bibliographie

Bell, S., Morse, S., *Measuring sustainability: learning from doing*. London: Earthscan, 2003.

Block, T., Van Assche, J., Vandewiele, D., De Rynck, F., Reynaert, H., *Les villes tiennent le cap? Moniteur Urbain pour des villes flamandes viables et durables. Edition 2006*. Bruxelles: Politique Urbaine du Gouvernement Flamand, 2008.

C.E. / E.U. - *Regional Policy, State of European Cities Report, Adding value to the European Urban Audit*. Report on the study carried out by Ecotec Research and Consulting Ltd, in cooperation with NordRegio and Eurofutures, 2007.

De Rynck, F. (Red.), *Witboek Stedenbeleid - De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden*, Project Stedenbeleid, Ministère de la Communauté flamande, 2003.

Hardi, P., Zdan, T., *Assessing sustainable development, Principles in practice*. International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, 1997.

Kaplan, R., Norton, D., *The Balanced Scorecard : Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press, 1996.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J., *Strategy Safari. A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. New York: Free Press, 1998.

OCDE / OECD, *Measuring the progress of societies*, Istanbul declaration of the World forum on Statistics, Knowledge and Policy, 2007.

ODPM - Office of the Deputy Prime Minister, *State of English Cities Report*, ODPM Publications, Wetherby, 2006.

Rotmans, J., Van Asselt, M., *Towards an Integrated Approach for Sustainable City Planning*. Maastricht : ICIS, 2000, 22 p.

Spangenberg, J.H., Bonniot, O., *Sustainability Indicators - A Compass on the Road Towards Sustainability*. In : *Wuppertal Papers*, 91, 2, 1998, pp.1-34.

Voss, J.-P., Bauknecht, D., Kemp, R., *Reflexive governance for sustainable development*, Northampton, MA: Edward Elgar, Cheltenham, 2006.

WCED, *Our Common Future*, United Nations World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, London, 1987.